

# MASTER'S THESIS

## De oorsprong van uitnodigingsplanologie in de Omgevingswet

Sloots, e.

**Award date:**

2021

**Awarding institution:**

Department of Public Law

[Link to publication](#)

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[pure-support@ou.nl](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 09. Sep. 2021

**Open Universiteit**  
[www.ou.nl](https://www.ou.nl)



# **De oorsprong van uitnodigingsplanologie in de Omgevingswet**

**Naam: E. Sloots**

**Studentnummer: 851121369**

**Begeleider: Mr. J.A.D. de Graaf**

**Aantal woorden: 12.235**

**Inleverdatum: 9 december 2020**

## **Inhoudsopgave**

<b>Inleiding .....</b>	<b>2</b>
<b>Hoofdstuk 1: uitnodigingsplanologie.....</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 2: andere uitgangspunten over de rolverdeling tussen overheid en burger .....</b>	<b>11</b>
<b>Hoofdstuk 3: vergelijking met uitnodigingsplanologie .....</b>	<b>19</b>
<b>Conclusie.....</b>	<b>30</b>
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>31</b>

## Inleiding

Toch niet in 2019, ook niet in 2020, maar dan toch zeker in 2022 is het de bedoeling dat de Omgevingswet landelijk van kracht wordt. Deze nieuwe wet belooft een einde te maken aan de vele afzonderlijke wetten die zien op het omgevingsrecht. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn onder andere meer duidelijkheid en overzichtelijkheid. Maar daar blijft het niet bij. De Omgevingswet gaat ook uit van een nieuwe rolverdeling tussen burger en overheid. Het uitgangspunt is niet langer toelatingsplanologie (waar kort gezegd de overheid een directieve en restrictieve rol speelt), maar juist uitnodigingsplanologie (waar kort gezegd de overheid faciliterend optreedt, samen met de burger).

Het is nog onduidelijk hoe uitnodigingsplanologie in de praktijk uit gaat pakken en hoe overheden en burgers hier gezamenlijk vorm aan gaan geven. Wat al wel duidelijk te maken is, is waar het idee van uitnodigingsplanologie precies vandaan komt. Waarom heeft de wetgever de keuze gemaakt om dit tot een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet te maken? Welke uitgangspunten liggen hieraan ten grondslag? Van welke kortere en langere trends in het denken over de rolverdeling tussen overheid en burger maakt uitnodigingsplanologie onderdeel uit? Deze vragen liggen ten grondslag aan de probleemstelling van deze scriptie: welke ideeën over de verhouding tussen overheid en burger liggen ten grondslag aan uitnodigingsplanologie?

Om het antwoord te vinden op de probleemstelling heb ik kwalitatief onderzoek verricht. Dit spitst zich toe op wat de wetgever heeft geschreven over het hoe en waarom achter uitnodigingsplanologie, op wat daarover in de literatuur is te vinden en op wat er geschreven is over de achtergrond en de ontwikkeling van uitgangspunten die vergeleken kunnen worden met en ten grondslag liggen aan uitnodigingsplanologie. Overigens ligt het buiten het bestek van deze scriptie om alle ideeën te behandelen die ten grondslag liggen aan uitnodigingsplanologie. Daarvoor is het onderwerp te veelomvattend. Deze scriptie beperkt zich daarom tot de meest belangrijke en relevante uitgangspunten.

Deze scriptie is onderverdeeld in drie hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt gekeken naar wat uitnodigingsplanologie precies is, waarom het onderdeel uitmaakt van de Omgevingswet en wat de verwachtingen van de wetgever zijn wat betreft dit uitgangspunt. In het tweede hoofdstuk wordt gekeken naar de uitgangspunten in het denken over de rolverdeling tussen de overheid en de burger waarmee uitnodigingsplanologie vergeleken kan worden. In het derde hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt waarom deze vergelijkingen precies gemaakt kunnen worden en in hoeverre dit gedaan kan worden. De conclusie vat de bevindingen kort samen.

Uitnodigingsplanologie maakt een belangrijk onderdeel uit van de Omgevingswet en vergt zowel van de overheid als van de burger een nieuwe manier van omgaan met elkaar. Na de invoering van de Omgevingswet zal dit mogelijk voor problemen gaan zorgen, met name bij overheden die ineens 'plotseling' anders om moeten gaan met burgers die ruimtelijke plannen hebben. Om duidelijker te krijgen hoe de wetgever de daadwerkelijke invulling van uitnodigingsplanologie voor ogen ziet, is het belangrijk om te achterhalen wat de achtergrond hiervan precies is en binnen welke bredere ontwikkelingen dit past. Dat maakt het mogelijk makkelijker om met uitnodigingsplanologie aan de slag te gaan.

## Hoofdstuk 1: uitnodigingsplanologie

In het eerste hoofdstuk wordt gekeken naar wat uitnodigingsplanologie precies is, waarom het onderdeel uitmaakt van de Omgevingswet en wat de verwachtingen van de wetgever zijn wat betreft dit uitgangspunt. Daarom zal ik in dit hoofdstuk (het toekomstbeeld van) uitnodigingsplanologie ook vergelijken met de huidige situatie, dus met toelatingsplanologie zoals dit in de theorie en de praktijk naar voren komt binnen het omgevingsrecht. Op deze manier wordt duidelijker wat de verschillen achter deze twee uitgangspunten zijn, waarom de overheid voor uitnodigingsplanologie heeft gekozen en tot welke andere rollen dit nieuwe uitgangspunt zowel de overheid als de burger dwingt.

### Toelatingsplanologie

In het huidige omgevingsrecht wordt uitgegaan van het idee van toelatingsplanologie. Dit uitgangspunt is niet direct terug te vinden in een of meerdere specifieke wettelijke bepalingen, maar blijkt uit het systeem van het omgevingsrecht zelf. Het komt erop neer dat binnen het huidige omgevingsrecht de burger niet gedwongen kan worden om de overheid te helpen bij het realiseren van bepaalde ontwikkelingen zoals die bijvoorbeeld zijn opgenomen in bestemmingsplannen. Het is een systeem van verboden, in plaats van geboden. Dat betekent niet dat de burger niet mee kan helpen met het realiseren van bepaalde bestemmingen, maar het is niet mogelijk om dit met behulp van een gebod af te dwingen. De overheid kan de burger bijvoorbeeld niet verplichten om een omgevingsvergunning om te bouwen aan te vragen, laat staan het daadwerkelijk uitvoeren van bepaalde bouwwerkzaamheden. Wil de overheid toch een bepaald gebied ontwikkelen of een andere bestemming geven en de burger wil hier niet aan meewerken, dan staat uiteindelijk maar een beperkt aantal middelen open, met name het aankopen of onteigenen van gronden zodat de overheid of een derde partij deze kan ontwikkelen.<sup>1</sup>

Van toelatingsplanologie wordt wel gezegd dat het werkt via ‘blauwdrukken van bovenaf’, waarbij het bestemmingsplan functioneert als regelgevend kader, als kader voor wat maximaal is toegelaten. Het bestemmingsplan maakt bepaalde functies mogelijk en stelt randvoorwaarden aan de realisering daarvan. Omdat binnen bestemmingsplannen de functies van gebieden vastligt, ligt het initiatief voor ontwikkelingen binnen de ruimtelijke omgeving in principe bij de overheid. De burger kan wel eigen initiatieven ontplooiën, maar is qua invulling, uitvoering en inrichting gebonden aan wat de overheid binnen het bestemmingsplan heeft bepaald. Bestemmingsplannen zijn vaak gedetailleerd en omvatten meestal één mogelijke ruimtelijke inrichting en slechts een beperkt aantal mogelijk functies en bouwwijzen. Afgezien van de mogelijkheid om hier van af te wijken, wat in de praktijk veelvuldig gebeurt, gaat dit systeem uit van een sterke overheidsregie op ruimtelijke ontwikkeling.

Toelatingsplanologie biedt hiermee in theorie een grote mate van rechtszekerheid, wat ten koste lijkt te gaan van snel en flexibel overheidsoptreden.<sup>2</sup> Dit brengt uiteraard zowel bepaalde voordelen als nadelen met zich mee. Neem bijvoorbeeld de bescherming van Natura 2000-gebieden. Kole wijst erop dat het uitgangspunt van toelatingsplanologie voordelig kan zijn bij de bescherming van habitats en soorten met een conserverende instandhoudingsdoelstelling. In dat geval is het immers gunstig dat er

---

<sup>1</sup> Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 5.

<sup>2</sup> Van den Broek 2019, p. 66-67.

geen algemene of specifieke ontwikkelingen plaatsvinden op basis van het bestemmingsplan dat op dit Natura 2000-gebied van toepassing is. Anders is het bij de bescherming van habitats en soorten waar verbeterdoelstellingen voor zijn geformuleerd. Hier zijn vaak positieve beheermaatregelen voor nodig en die kan de overheid niet afdwingen binnen het uitgangspunt van toelatingsplanologie, omdat dit systeem immers werkt met verboden en niet met geboden.<sup>3</sup>

Volgens Alders komen de gevolgen van toelatingsplanologie het meest expliciet tot uiting in artikel 3.4 Wet ruimtelijke ordening (Wro). Dit artikel luidt: 'Bij een bestemmingsplan kunnen, voor zover het gronden betreft waarvan het gebruik afwijkt van het plan, een of meer onderdelen worden aangewezen ten aanzien waarvan de verwezenlijking in de naaste toekomst nodig wordt geacht.' De overheid krijgt daarmee de mogelijkheid om, na wijziging van het bestemmingsplan, het oude gebruik dat daarmee in strijd is versneld te beëindigen. Zoals hierboven aangegeven, heeft de overheid maar een beperkt aantal middelen om burgers hieraan mee te laten werken, waarvan onteigening de belangrijkste is. Tot begin 2010 bood de Ontheiingswet dan ook de mogelijkheid om na toepassing van artikel 3.4 Wro versneld te onteigenen.<sup>4</sup>

Naast het aankopen of het onteigenen van gronden staat de overheid op bescheiden schaal toch een paar middelen ter beschikking die een uitzondering maken op de strikte leer van de toelatingsplanologie. Zo biedt de Woningwet in artikel 13b lid 4 de mogelijkheid om een verplichting op te leggen om voorzieningen of aanpassingen te doen ter verbetering van een gebouw, open erf of terrein. Een ander voorbeeld is artikel 3.5 Wro, waarmee een bestemmingsplan een burger kan verplichten tot het moderniseren of vervangen van bebouwing door gelijksoortige bebouwing.<sup>5</sup> Daarnaast komen sinds een paar jaar zogenoemde voorwaardelijke verplichtingen voor in bestemmingsplannen. Deze verplichten de burger om een voorwaarde te vervullen in het kader van het benutten van een gebruiks- of bebouwingsmogelijkheid. Denk bijvoorbeeld aan het plaatsen van een muur om de geluidshinder van een nieuw te bouwen of in te richten horecaonderneming te beperken. Deze mogelijkheid is niet wettelijk vastgelegd, maar heeft in de rechtspraak inmiddels een gevestigde status gekregen. Neem bijvoorbeeld de uitspraak 'Bestemmingsplan Babberich', waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) bepaalde dat de bouw van nieuwe woningen niet leidde tot aantasting van het landschappelijk karakter van het gebied, omdat de landschappelijke inpassing van nieuwe woningen door middel van een voorwaardelijke verplichting is geborgd.<sup>6</sup> Voorwaardelijke verplichtingen worden doorgaans vastgelegd in de planregels van bestemmingsplannen, maar soms vindt ook vastlegging hiervan plaats in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de overheid en de burger.<sup>7</sup>

Er zijn dus enkele uitzonderingen op de strikte leer van de toelatingsplanologie, maar deze onderstrepen juist het karakter van en het idee achter dit uitgangspunt. Bij artikel 13b lid 4 Woningwet, artikel 3.5

---

<sup>3</sup> Kole 2014.

<sup>4</sup> Alders 2019, p. 375.

<sup>5</sup> Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 5, 44.

<sup>6</sup> Alders 2019, p. 380-381.

Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 35.

ABRVS 1 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017 (Bestemmingsplan Babberich).

<sup>7</sup> Van Buuren & Nijmeijer 2010, p. 421-424.

Wro en voorwaardelijke verplichtingen gaat het immers om verplichtingen van bovenaf die de burger opgelegd worden. De overheid geeft strikte regels waar de burger zich aan moet houden. Een uitzondering hierop lijken de privaatrechtelijke overeenkomsten te zijn, maar ook hierbij is het de overheid die de kaders bepaalt en de burger die zich daar naar moet schikken. We zullen zien dat binnen de uitnodigingsplanologie een andere verhouding tussen overheid en burger centraal staat.

## **De Omgevingswet**

De precieze invoeringsdatum van de Omgevingswet is nog onzeker, maar wel is duidelijk dat deze grote veranderingen met zich mee gaat brengen. Juist vanwege deze ingrijpende veranderingen en de eisen die deze wet aan de verschillende overheden stelt en zal stellen is de invoeringsdatum meerdere keren uitgesteld. Momenteel is het waarschijnlijk dat de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking treedt. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet stamt uit 2011 en sindsdien wordt steeds duidelijker welke grootse veranderingen deze omvangrijke wetswijziging met zich mee zal brengen. De Omgevingswet is bedoeld om de regels die zien op de fysieke leefomgeving te bundelen en te vereenvoudigen. De Omgevingswet vervangt vele wetten die zien op de ruimtelijke ordening, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet natuurbescherming en grote delen van de Wet milieubeheer. In totaal gaat het om 26 wetten die (grotendeels) vervangen worden door de Omgevingswet. De huidige 60 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB's) die betrekking hebben de ruimtelijke ordening worden vervangen door 4 AMVB's, de 75 ministeriële regelingen worden vervangen door 1 Omgevingsregeling.<sup>8</sup>

Met de introductie van de Omgevingswet hangen vier verbeterdoelen samen. Dat zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.<sup>9</sup>

Volgens de initiatiefnemers is de Omgevingswet nodig vanwege twee redenen, die aansluiten op deze doelen. Ten eerste houdt het huidige omgevingsrecht onvoldoende rekening met huidige en toekomstige ontwikkelingen en er is onvoldoende aandacht voor regionale verschillen en duurzaamheid. Ook is er binnen het huidige omgevingsrecht te weinig aandacht voor maatwerk en het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming. Ten tweede is het huidige omgevingsrecht te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Het idee achter de Omgevingswet is, zoals bovenstaande cijfers

---

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

<sup>9</sup> Van den Broek 2020, p. 15.

Van Angeren, Barkhuysen & Collignon 2016, p. 2.

al aangeven, dan ook om de regels op het gebied van ruimtelijke ordening te bundelen en te vereenvoudigen.<sup>10</sup>

Volgens de regering komt de verbrokkeling van het huidige omgevingsrecht in de vele verschillende wetten de kenbaarheid en de bruikbaarheid niet ten goede. Al die verschillende wetten hebben hun eigen procedures, regels en planvormen. Deze fragmentatie zorgt ervoor dat betrokken overheden de initiatieven niet of nauwelijks in samenhang kunnen beoordelen, wat een integraal beleid op het gebied van ruimtelijke ordening moeilijk maakt. De Omgevingswet wil juist zorgen voor een samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. De bundeling van de versnipperde wet- en regelgeving binnen de Omgevingswet kan wat dat betreft vergeleken worden met de bundeling van het algemene bestuursrecht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat project heeft gezorgd voor een betere kenbaarheid van het algemene bestuursrecht en de Omgevingswet moet dit doen voor het omgevingsrecht. Binnen de Omgevingswet gebeurt dit bijvoorbeeld, net als bij de Awb, met consistent begripsgebruik. Dit is met name het geval voor de zogenoemde kernbegrippen die binnen het omgevingsrecht een centrale plaats innemen, zoals fysieke leefomgeving, locaties, functies en activiteiten.<sup>11</sup>

Deze behoefte om het omgevingsrecht met de nieuwe Omgevingswet overzichtelijker, kenbaarder en bruikbaarder te maken, komt tot uitdrukking in de kerninstrumenten die deze nieuwe wet introduceert. Zo verplicht de nieuwe wet gemeenten om omgevingsplannen op te stellen die de huidige bestemmingsplannen zullen vervangen. De omgevingsplannen zullen meer omvattend zijn dan bestemmingsplannen, omdat daarin ook bijvoorbeeld onderwerpen uit gemeentelijke verordeningen zijn ondergebracht, zoals regels over het kappen van bomen. De omgevingsplannen strekken zich daarmee uit tot de gehele zorg voor de fysieke leefomgeving. Ze zijn daarmee een uiting van het streven om via de Omgevingswet meer oog te hebben voor gezondheid en het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Ook moet het hiermee gemakkelijker worden om in te spelen op hedendaagse uitdagingen zoals klimaatverandering, de woningnood en het herstel en behoud van de natuur.<sup>12</sup> Een ander kerninstrument is de omgevingsvergunning. Daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het geheel van door hem of haar gewenste activiteiten. Door op deze manier te werken, moet de Omgevingswet het voor initiatiefnemers gemakkelijker maken om voor de gewenste activiteiten een vergunning te krijgen en deze uit te voeren. En door het op deze manier bundelen van aanvragen moet het doorlopen van de noodzakelijke procedures een stuk sneller gaan.<sup>13</sup> Binnen de Omgevingswet zal het aan de gemeenteraad zijn om te bepalen voor welke bouwactiviteit een omgevingsvergunning nodig is. Dit wordt dus niet langer door het Rijk bij wet vastgelegd. Via deze weg komt een ander belangrijk

---

<sup>10</sup> Van Angeren, Barkhuysen & Collignon 2016, p. 1.

<sup>11</sup> Van Angeren, Barkhuysen & Collignon 2016, p. 1.  
Oldenziel 2020, p. 4-5.

<sup>12</sup> Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 68.  
Van den Broek 2020, p. 19.

<sup>13</sup> Van Angeren, Barkhuysen & Collignon 2016, p. 2-3.



uitgangspunt van de Omgevingswet tot uitdrukking, namelijk ‘decentraal tenzij’. Dat houdt in dat zoveel mogelijk overheidstaken door gemeenten worden uitgevoerd.<sup>14</sup>

Bovenstaande maakt duidelijk dat de Omgevingswet vele veranderingen met zich meebrengt. Van den Broek spreekt zelfs van ‘een paradigmawisseling, een nieuwe visie’.<sup>15</sup> Een van de grootste veranderingen is dan ook dat de Omgevingswet uitgaat van een nieuwe verhouding tussen de overheid en de burger. De nieuwe wet moet het initiatief centraal stellen, in plaats van de vraag of iets wel mag of niet. Of anders geformuleerd, de Omgevingswet gaat uit ‘van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling.’<sup>16</sup> Volgens deze nieuwe benadering treedt de overheid de burger tegemoet op basis van vertrouwen en geeft het initiatiefnemers de ruimte voor het realiseren van activiteiten. Deze nieuwe visie brengt daarmee ook verantwoordelijkheid met zich mee voor alle betrokkenen en introduceert algemene en specifieke zorgplichten voor de fysieke leefomgeving. Initiatiefnemers moeten zich inspannen voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daarnaast staat volgens deze benadering het doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies centraal. Dat komt zo tot uiting in artikel 1.3 van de Omgevingswet, die de inhoud van de twee voorgaande zinnen samenvat onder de noemer ‘maatschappelijke doelen van de wet’.

## **Uitnodigingsplanologie**

In de hierboven genoemde nieuwe verhouding tussen de overheid en de burger staat participatie centraal. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt hierbij de term ‘participatieve aanpak’ gebruikt en gedefinieerd als: ‘Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.’<sup>17</sup> Het idee hierachter is dat er meer draagvlak komt voor besluiten en dat de besluiten zelf van een betere kwaliteit zijn, doordat in een vroegtijdig stadium binnen de besluitvorming verschillende perspectieven en kennis naar voren zijn gebracht. Daarnaast geeft de regering in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet aan dat zij de hedendaagse opgaven op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling niet meer alleen aan kan.<sup>18</sup> Denk daarbij aan woningbouw, infrastructuur, circulaire economie, energie(transitie) en klimaatadaptatie. De regering zegt daarbij de hulp van burgers en bedrijven nodig te hebben, terwijl het niet meer vanzelfsprekend is dat zij wachten totdat de overheid de regie op zich neemt. Het valt daarom volgens de regering te verwachten dat gemeenten op ruime schaal gaan werken met omgevingsplannen waarbinnen ruimte is om in te spelen op actuele ontwikkelingen en op burgerinitiatieven. Binnen dit soort omgevingsplannen staan organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie centraal. Deze

---

<sup>14</sup> Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 192-193.

Van den Broek 2020, p. 18.

<sup>15</sup> Van den Broek 2020, p. 16.

<sup>16</sup> Van Angeren, Barkhuysen & Collignon 2016, p. 2.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 389.

<sup>18</sup> *Kamerstukken II* 2017/18 34 986, nr. 3, p. 10.

omgevingsplannen zullen in tegenstelling tot de bestemmingsplannen geen blauwdrukken meer zijn, maar een uitnodiging aan burgers om te komen met oplossingen die moeten leiden tot besluitvorming van een betere kwaliteit.<sup>19</sup>

Uitnodigingsplanologie moet dus een oplossing bieden voor de hedendaagse uitdagingen op het gebied van omgevingsrecht en leiden tot betere besluiten. Hoe past de komst van uitnodigingsplanologie binnen de bredere ontwikkeling van het denken over de betrokkenheid van burgers binnen het omgevingsrecht? De Woningwet van 1901 wordt meestal als startschot genomen van de ontwikkeling van het huidige juridische instrumentarium dat ziet op de ruimtelijke ordening. Het bouwen van woningen en andere gebouwen was tot die tijd een organisch proces. Na de introductie van de Woningwet kan er volgens Van Rooy gesproken worden over ‘pragmatische legitimatieplanologie’ waarbij reeds bestaande ontwikkelingen achteraf een formele plek kregen in onder meer bestemmingsplannen.<sup>20</sup> In de jaren 80 van de twintigste eeuw kreeg als gevolg van de groei van het aantal wetten en regels op het gebied van ruimtelijke ordening toelatingsplanologie vorm. Zoals hierboven vermeld, geeft de overheid daarbij het regelgevend kader waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen wenselijk zijn en ligt het initiatief voor ontwikkelingen in principe bij de overheid en niet bij de burger. Rond de eeuwwisseling doet ontwikkelingsplanologie zijn intrede, mede als gevolg van de behoefte aan meer woningbouw waarbij particuliere investeerders het voortouw nemen. Nieuw in dit uitgangspunt is dat de overheid weliswaar nog steeds de voorwaarden stelt waarbinnen maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden ontwikkeld, maar dat het daarbij intensief overleg voert met betrokken partijen en open communiceert over ideeën, wensen en doelen. Volgens Groenendijk treedt de overheid bij ontwikkelingsplanologie op als regisseur, terwijl het bij het toelatingsplanologie een directieve en restrictieve rol aanneemt. De nadruk ligt meer op het proces van samenwerken, in plaats van wat wel en wat niet mag.<sup>21</sup>

Deze ontwikkeling richting meer samenwerking en een overheid die zich meer faciliterend opstelt, zet zich voort in uitnodigingsplanologie. De opkomst van uitnodigingsplanologie lijkt deels zijn oorsprong te vinden in de economische crisis van 2008 en de jaren daarna. Geconfronteerd met economische krimp, bezuinigingen en bevolkingskrimp, met name in bepaalde regio's, zagen overheden zich genooddaakt om zich meer terug te trekken uit projecten op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Private initiatiefnemers moesten meer de ruimte krijgen om zelf projecten te starten, zonder dat de overheid de grip op dit proces volledig liet. Het verleiden van andere partijen om zelf aan de slag te gaan, staat in deze benadering centraal. De overheid bepaalt nog wel steeds in hoofdlijnen waar bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen wel en niet gewenst zijn, maar laat initiatiefnemers de ruimte om zelf met hun ideeën aan de slag te gaan. Dit komt onder meer tot uiting in de in 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet. Deze werd en wordt gebruikt om te experimenteren met nieuwe juridische instrumenten binnen het omgevingsrecht. Een voorbeeld daarvan zijn de bestemmingsplannen met verruimde reikwijdte, die het mogelijk maken om van bepaalde wet- en regelgeving af te wijken. De rol van de

---

<sup>19</sup> *Kamerstukken II 2017/18 34 986*, nr. 3, p. 10.

*Kamerstukken II 2013/14, 33 962*, nr. 3, p. 14.

<sup>20</sup> Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 8-9.

Van Rooy 2011, p. 1.

<sup>21</sup> Groenendijk 2014, p. 120-121.

overheid verschuift bij uitnodigingsplanologie van inhoudelijke betrokkenheid naar het stroomlijnen van het proces van ruimtelijke ontwikkeling om tot het gewenste resultaat te komen.<sup>22</sup>

Deze ontwikkeling richting uitnodigingsplanologie wordt omarmd in de Omgevingswet, omdat volgens de regering de door de economische crisis ingegeven behoefte aan veranderingen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling structureel van aard zijn. Volgens de regering heft de Omgevingswet dan ook de belemmeringen voor uitnodigingsplanologie op. Dat gebeurt bijvoorbeeld door de actualisatieverplichting zoals die nu geldt voor bestemmingsplannen, en de daarbij behorende verplichting om aan te tonen dat nieuwe functies binnen tien jaar worden verwezenlijkt, op te heffen. Daardoor wordt het voor overheden gemakkelijker om op hoofdlijnen aan te geven welke ruimtelijke ontwikkelingen gewenst zijn, waarna de precieze invulling aan burgers en bedrijven kan worden gelaten.<sup>23</sup>

Volgens de regering kenmerkt uitnodigingsplanologie zich dan ook door het loslaten van een star eindbeeld en het accepteren dat verschillende invullingen, uitvoeringen en inrichtingen mogelijk zijn om tot het gewenste ruimtelijke resultaat te komen. Wel is het volgens de regering zaak om een juiste balans te vinden tussen vrijheid enerzijds en de behoefte aan voorspelbaarheid en (rechts)zekerheid anderzijds. Ook is het aan gemeenten om te bepalen welke gebieden beter en welke minder geschikt zijn om op hoofdlijnen aan te geven welke ruimtelijke ontwikkelingen gewenst zijn. Bij het loslaten van een star eindbeeld en het ruimte geven aan burgers en bedrijven om zelf invulling te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen is vroegtijdige participatie van burgers van groot belang. Daarmee kan niet alleen de kwaliteit van de besluitvorming worden verbeterd, maar ook de betrokkenheid van de omgeving en het draagvlak van het uiteindelijke besluit worden vergroot. En lokale kennis krijgt zo een stevigere plek in het uiteindelijke resultaat.<sup>24</sup>

Hoe uitnodigingsplanologie uiteindelijk precies vorm gaat krijgen binnen de nieuwe Omgevingswet is vooral een kwestie van hoe dit in de uitvoeringsregelgeving tot uitdrukking zal komen. Wel is duidelijk dat het vooral een kwestie gaat worden van een cultuuromslag, een andere manier van werken en denken, met name bij overheden. 'Argumenten serieus nemen, voortdurend informatie uitwisselen en helder stellen wat wel en niet kan is tegen die achtergrond voor de autoriteiten een kerntaak', aldus de memorie van toelichting.<sup>25</sup> Andere elementen die daarbij voor overheden een rol spelen zijn het zich houden aan afspraken, op tijd beginnen, flexibiliteit om vooropgezette plannen te kunnen aanpassen en de mogelijkheid voor maatschappelijke partners om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen. En de realisatie dat elk project uniek is en een maatwerkaanpak vereist. Maar wat bovenal een noodzakelijk element lijkt te zijn binnen het wel of niet slagen van uitnodigingsplanologie is vertrouwen. Vertrouwen niet alleen van burgers en bedrijven in de overheid, maar met name andersom. Wat dat betreft kan gesproken worden van een omgekeerd werkend vertrouwensbeginsel, een element dat volgens de

---

<sup>22</sup> Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 12-13.

Fontein e.a. 2012, p. 1.

Groenendijk 2014, p. 124.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 276.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 277.

<sup>25</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 277.

regering cruciaal is in het slagen van uitnodigingsplanologie.<sup>26</sup> Hoe nieuw deze gedachte is, zal aan bod komen in het volgende hoofdstuk.

---

<sup>26</sup> Tonnaer 2014, p. 47-48.

## **Hoofdstuk 2: andere uitgangspunten over de rolverdeling tussen overheid en burger**

In het eerste hoofdstuk is duidelijk geworden wat uitnodigingsplanologie precies is en tot welke andere rollen dit zowel de overheid als de burger dwingt. In het tweede hoofdstuk wordt gekeken naar met welke uitgangspunten in het denken over de rolverdeling tussen de overheid en de burger uitnodigingsplanologie vergeleken kan worden. In het verleden en ook nu nog wordt er binnen het bestuursrecht veel gedacht over, geschreven over en geëxperimenteerd met nieuwe omgangsvormen tussen de overheid en de burger. Hieraan liggen verschillende motiveringen ten grondslag, zoals het verminderen van regelgeving, het efficiënter werken van bestuursorganen en het belonen van burgers die in de ogen van het bestuur 'goed' gedrag vertonen. In dit hoofdstuk worden deze uitgangspunten besproken. Door dit in kaart te brengen, kan in het derde hoofdstuk duidelijk worden gemaakt waarom en hoe deze uitgangspunten in meer of mindere mate te vergelijken zijn met uitnodigingsplanologie.

### **De wederkerige rechtsbetrekking**

In het denken over de relatie tussen het bestuur en de burger komt het concept van de wederkerige rechtsbetrekking regelmatig naar voren. De wederkerige rechtsbetrekking is een idee dat mede ten grondslag ligt aan de Awb. In de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb wordt dit concept nader toegelicht door de wetgever. Deze zegt '...de betrekking tussen bestuur en burger te beschouwen als een rechtsbetrekking tussen weliswaar naar hun aard verschillende partijen - omdat het bestuur het algemene belang vertegenwoordigt en daarbij dienstbaar is aan de uitvoering van democratisch genomen besluiten, terwijl de wederpartij een individueel belang naar eigen inzicht mag behartigen -, maar toch een rechtsbetrekking waarin beide partijen in een wederkerige relatie staan, zodat zij rekening moeten houden met de positie en de belangen van de andere partij.'<sup>27</sup> Volgens de wetgever houdt dit in dat het bestuur, voor zover dat mogelijk is gezien de algemene belangen die het behartigt, rekening moet houden met de belangen en zienswijzen van de individuele burger. De burger hoeft zich niet spontaan het algemeen belang aan te trekken, maar hij of zij moet wel zijn inzichten en belangen op de daartoe geschikte wijze naar voren brengen als hij of zij wil dat het bestuur daarmee rekening houdt.<sup>28</sup> Over de wederkerige rechtsbetrekking is veel geschreven, waarbij de meningen over de precieze invulling hiervan, zowel in de theorie als in de praktijk, nogal uiteen lopen. Daar tussendoor speelt de discussie over de rechtsstatelijkheid van de wederkerige rechtsbetrekking en of via deze weg mogelijk ongeoorloofd allerlei verplichting aan burgers kunnen worden opgelegd.

De wederkerige rechtsbetrekking is weliswaar een centrale notie van de Awb-wetgever geweest, maar algemeen wordt aangenomen dat het dit concept binnen het bestuursrecht niet sterk leeft.<sup>29</sup> Dat wil niet zeggen dat de wederkerige rechtsbetrekking nergens binnen het bestuursrecht tot uiting komt, maar dat is mede afhankelijk van hoe breed of hoe smal de definitie van dit concept wordt genomen. Als

---

<sup>27</sup> *Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 12.*

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 12-13.*

<sup>29</sup> Laemers, De Groot-Van Leeuwen & Fredriks 2007, p. 77.

we uit gaan van de invulling van de wederkerige rechtsbetrekking door aan te nemen dat dit bepaalde burgerplichten aan burgers oplegt, dan is hierover niets over terug te vinden in bestuursrechtelijke wet- en regelgeving. Bij burgerplichten wordt uitgegaan van het burgerschap als ambt, dat bepaalde verplichtingen met zich meebrengt, zoals het verantwoord gebruikmaken van collectieve voorzieningen of de plicht om de publieke ruimte schoon te houden. Dit brengt een bepaalde verantwoordelijkheid met zich mee die verder gaat dan het strikt volgen van wetten en regels en dat de burger, naast het bestuur, verantwoordelijk maakt voor het algemeen belang. Volgens Zijlstra moeten deze burgerplichten duidelijk onderscheiden worden van rechtsplichten, de plichten die burgers door middel van wet- en regelgeving opgelegd krijgen en waar zij zich wettelijk gezien aan moeten houden.<sup>30</sup>

Dergelijke rechtsplichten moeten weer los gezien worden van zogenoemde ‘burgerlasten’, waarin de wederkerige rechtsbetrekking het meest duidelijk tot uiting lijkt te komen. Neem bijvoorbeeld artikel 4:5 Awb, dat de burger verantwoordelijk maakt voor het indienen van voldoende informatie waarmee het bestuur zijn aanvraag voor een beschikking in behandeling kan nemen. Dit artikel legt de burger geen rechtsplicht op, want hij of zij hoeft hier niet aan te voldoen. Als de burger echter te weinig informatie aanlevert, dan loopt hij of zij het risico dat zijn aanvraag niet in behandeling wordt genomen. Deze lasten zijn op verschillende plekken in het bestuursrecht terug te vinden.<sup>31</sup> Zijlstra signaleert dat met name in het bestuursprocesrecht, waarin afstand is genomen van de handhaving van het objectieve recht, verschillende burgerlasten zijn ontstaan. Daardoor is het vaak de burger die bepaalt tegen welk overheidshandelen hij of zij wil opkomen en is het aan de burger om hierbij argumenten aan te dragen. Dit lijkt de mondige en zelfredzame burger te bevoordelen. Deze rol past bij het beeld van de burger die in een wederkerige relatie met het bestuur staat en daarin een meer zelfstandige en gelijkwaardige positie ten opzichte van het bestuur heeft.<sup>32</sup>

Los van de discussie of en hoe de wederkerige rechtsbetrekking tot uiting komt in het bestuursrecht, is er ook veel geschreven over hoe dit concept in theorie zou kunnen functioneren. Een belangrijk onderdeel daarvan is dat de wederkerige rechtsbetrekking ziet op het gehele handelen tussen het bestuur en de burger en dat daardoor verder wordt gekeken dan alleen het besluit als focuspunt van de verhouding tussen deze twee partijen. De wederkerige rechtsbetrekking ziet juist op het gedrag van het bestuur en de burger in de gehele breedte, waarbij ook wordt gekeken naar zaken als ingenomen standpunten, gedane toezeggingen en zorgvuldigheid die over een weer wordt betracht.<sup>33</sup> Daarnaast is er veel aandacht voor de rol die de burger zou kunnen innemen binnen de wederkerige rechtsbetrekking en welke consequenties dit kan hebben. Zo vindt Scheltema dat de burger zich van zijn eigen verantwoordelijkheid tegenover het bestuur bewust zou moeten zijn. Dit gaat zelfs zover dat de burger via deze band zich ook het algemeen belang aan zou moeten trekken dat het bestuur behartigt. De consequentie daarvan is weer dat het bestuur zou moeten kunnen differentiëren tussen burgers die wel en die niet hun best doen om de regels na te leven. Als voorbeeld binnen het bestuursrecht noemt

---

<sup>30</sup> Zijlstra 2009, p. 5-8.

<sup>31</sup> Schlössels & Zijlstra 2010, p. 212-214.

<sup>32</sup> Zijlstra 2009, p. 18-20.

Schlössels 2008, p. 93.

<sup>33</sup> Hirsch Ballin 1989, p. 1-4.

Scheltema 2008, p. 208.

Scheltema de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Deze maakt het mogelijk om omgevingsvergunningen te weigeren aan bedrijven die in verband gebracht kunnen worden met criminele organisaties en activiteiten.<sup>34</sup> Een ander voorbeeld zijn de convenanten en afspraken die het bestuur maakt met bedrijven en organisaties wat betreft zelfregulering. Het uitgangspunt hiervan is dat burgers die goed gedrag vertonen beloond worden. Het bestuur zet hiermee deze burgers op een meer gelijkwaardige positie tegenover zichzelf door aan te nemen dat deze oog hebben voor het algemeen belang dat het bestuur behartigt.

### **Algemene beginselen van behoorlijk burgerschap**

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (oftewel de abbb's) zijn een set gedragsregels of spelregels die het bestuur in acht hoort te nemen in de omgang met de burger. De abbb's zijn in de loop der jaren ontstaan uit jurisprudentie en inmiddels is een deel van deze regels vastgelegd in de Awb. Te denken valt aan het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het formele en materiële rechtszekerheidsbeginsel.<sup>35</sup> Deze regels zien dus op het gedrag van het bestuur richting de burger. Maar wat te denken van regels die de andere kant op werken? Dus van de burger richting het bestuur, de zogenoemde algemene beginselen van behoorlijk burgerschap? Het denken hierover stond begin deze eeuw onder de aandacht van de politiek, die met de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap een tegenwicht wilde bieden aan de steeds mondiger wordende burger. Of om in de woorden van de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Alexander Pechtold te spreken: "De emancipatie van de burger vraagt om meer wederkerigheid in de onderlinge relatie."<sup>36</sup> Wederkerigheid staat dus in het denken over de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap centraal. Ook bij deze nieuwe soort algemene beginselen wordt dus uitgegaan van een meer gelijkwaardige positie tussen het bestuur en de burger.

Deze gelijkwaardigheid komt niet alleen tot uiting in de steeds mondiger wordende burgers. Een andere ontwikkeling die volgens de minister leidt tot meer gelijkwaardigheid tussen het bestuur en de burger is de grotere rol en de grotere spreiding van kennis. Het bestuur beschikt over onvoldoende kennis om de juiste beleidskeuzes te kunnen maken en heeft burgers (eventueel verenigd in een organisatie of bedrijf) nodig om de bij hen aanwezige kennis in te zetten. Dit leidt ertoe dat 'overheid en burger elkaar nodig hebben om het publieke belang op een goede wijze te behartigen'.<sup>37</sup> En: 'Dit heeft consequenties voor de burger: wanneer overheid en burger elkaar nodig hebben om het publieke belang goed te behartigen, wordt verwacht dat de burger zijn burgerschap actief invult.'<sup>38</sup> Bij deze actieve invulling, en de daarbij horende eigen verantwoordelijkheid van de burger binnen het publieke domein, is het volgens de minister nodig dat algemene beginselen van behoorlijk burgerschap worden ontwikkeld. Het is volgens hem niet de bedoeling dat deze nieuwe soort algemene beginselen juridisch worden beschouwd (dus dat er in rechte een beroep op kan worden gedaan), maar dat ze fungeren als indicaties

---

<sup>34</sup> Scheltema 2008, p. 210-212.

<sup>35</sup> Schlössels & Zijlstra 2010, p. 385-390.

<sup>36</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 362, nr. 31, p. 1.

<sup>37</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 362, nr. 31, p. 2-5.

<sup>38</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 362, nr. 31, p. 5.

voor gewenst gedrag in het publieke domein.<sup>39</sup> In de begeleidende brief bij de notitie waarin de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap verkend werden, schreef de minister dat de beginselen uiteindelijk een 'hanteerbare vertaling krijgen in het overheidsbeleid'.<sup>40</sup> In de notitie en in de wetenschappelijke literatuur wordt echter gewezen op bestaande wet- en regelgeving en praktijken waaruit blijkt dat de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap al een plek hebben in ons juridisch systeem. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

Het vertrouwensbeginsel is een bekend abbb. Volgens dit beginsel moeten gerechtvaardigde verwachtingen die door het bestuur zijn opgewekt zoveel mogelijk worden gehonoreerd. Het vertrouwensbeginsel speelt niet alleen rol binnen het bestuursrecht, maar komt ook voor binnen het burgerlijk recht. Het beginsel komt bijvoorbeeld tot uiting in artikel 3:33 en 3:35 van het Burgerlijk wetboek, waarin bepaald wordt dat voor het totstandkomen van een rechtshandeling en voor het vaststellen van de inhoud van een rechtshandeling het opgewekte vertrouwen een belangrijke rol speelt. Dit vertrouwen geldt over en weer, omdat binnen het burgerlijk recht de partijen die betrokken zijn bij een rechtshandeling in principe een gelijkwaardige positie innemen.<sup>41</sup> Als deze gelijkwaardige positie tussen het bestuur en de burger benadrukt wordt, dan is gedachte achter het 'omgekeerde vertrouwensbeginsel' ook binnen het bestuursrecht terug te vinden. Neem bijvoorbeeld artikel 6:7 Awb, dat het indienen van een bezwaar- of beroepschrift op zes weken stelt. Of artikel 6:12, vierde lid, Awb, dat een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit dan wel het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking niet-ontvankelijk verklaart indien het beroepschrift onredelijk laat is ingediend. Dergelijke bepalingen zorgen ervoor dat het bestuur op een gegeven moment erop mag vertrouwen dat een burger niet in rechte opkomt tegen een genomen besluit of het uitblijven hiervan. Het omgekeerde vertrouwensbeginsel komt ook tot uiting in vergunningsvoorwaarden die het bestuur met bijvoorbeeld een projectontwikkelaar overeenkomt voor het kunnen verlenen van een omgevingsvergunning.<sup>42</sup>

Een ander bekend abbb is het motiveringsbeginsel. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 3:46 Awb, waarin staat dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering. De gedachte achter deze abbb is dat het het bestuur verplicht om zich te verantwoorden over de genomen beslissingen en dat het de burger in staat stelt om te begrijpen waarom het bestuur een bepaalde beslissing heeft genomen. Is hij of zij het er niet mee eens, dan maakt de motivering het mogelijk gerichte gronden tegen deze beslissing te formuleren. Een rechter kan vervolgens op basis van de motivering oordelen over de juridische kwaliteit van de argumentatie achter de beslissing.<sup>43</sup> Er geldt op bepaalde punten ook een motiveringsplicht van de burger ten opzichte van het bestuur. Deze 'omgekeerde motiveringsplicht' geldt bijvoorbeeld in geval een burger een zienswijze indient tegen een ontwerpbesluit. Deze behoort te zijn gemotiveerd om als zienswijze kenbaar te zijn. Een ander voorbeeld is artikel 6:5, eerste lid, onder d,

---

<sup>39</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 362, nr. 31, p. 13, 18.

<sup>40</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 362, begeleidende brief.

<sup>41</sup> Schlössels & Zijlstra 2010, p. 425-426.

Scheltema 2008, p. 211.

<sup>42</sup> Koenraad 2019, p. 242-243.

*Kamerstukken II 2004/05*, 29 362, nr. 31, p. 19.

<sup>43</sup> Schlössels & Zijlstra 2010, p. 462.



Awb, dat bepaalt dat een bezwaar- of beroepsschrift de gronden van het bezwaar of beroep bevat. Andere voorbeelden kennen we uit regelgeving die aan bedrijven eigen verantwoordelijkheid laat over hoe ze invulling geven aan milieueisen, veiligheidseisen of eisen aan arbeidsomstandigheden. Bedrijven moeten verantwoording afleggen over deze invulling en dat gaat gepaard met de nodige motivering.<sup>44</sup>

Een andere abbb is het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens dit beginsel moeten besluiten duidelijk zijn geformuleerd, voldoende houvast bieden en niet voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Daarnaast omvat dit beginsel het uitgangspunt dat besluiten niet met terugwerkende kracht ingetrokken of gewijzigd mogen worden. Zo weet de burger waar hij of zij aan toe is.<sup>45</sup> Een 'omgekeerd rechtszekerheidsbeginsel' is waar te nemen in de duidelijkheid die de burger moet verschaffen over hoe bijvoorbeeld een brief aan het bestuur juridisch moet worden gekwalificeerd. Doet een burger dit niet, dan loopt hij of zij het risico dat deze brief niet als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, Awb wordt gezien, maar als een 'los' verzoek waarvan de reactie van het bestuur daarop niet als een appellabel besluit kan worden gezien.<sup>46</sup>

### **Participatie op basis van artikel 150 Gemeentewet**

Uit het voorgaande blijkt dat op verschillende plekken in de Awb al artikelen te vinden zijn die de burger een meer gelijkwaardige positie geven ten opzichte van het bestuur. Maar niet alleen in de Awb zijn artikelen terug te vinden die deze kant op wijzen. Verschillende gemeenten hebben namelijk artikel 150 van de Gemeentewet aangegrepen om zogenoemde participatie- en inspraakverordeningen vast te stellen. De in dit artikel voorgeschreven inspraak van burgers wordt doorgaans verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, oftewel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Een gemeenteraad kan echter in een verordening bepalen dat daarnaast ook specifieke participatie- en inspraakprocedures gelden. De laatste jaren hebben steeds meer gemeentes hiervan gebruikgemaakt om de betrokkenheid van burgers te vergroten.<sup>47</sup>

Neem bijvoorbeeld de Participatie- en inspraakverordening van de gemeente Utrecht, die mede is vastgesteld ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet.<sup>48</sup> Onder participatie wordt volgens artikel 1 van deze verordening verstaan 'het in een vroeg stadium en op interactieve wijze betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de totstandkoming en/of evaluatie van beleid en kaders, met als doel zeggenschap, eigenaarschap en betrokkenheid in Utrecht te vergroten'. In artikel 3 wordt bepaald dat participatie in beginsel mogelijk is op alle terreinen van het gemeentelijk bestuur en dat hiertoe de Utrechtse participatieleidraad<sup>49</sup> wordt toegepast. Deze leidraad gaat uit van participatie in de vorm van raadplegen, advies vragen en samenwerken. Dergelijk beleid maakt duidelijk dat de gemeente Utrecht, en andere gemeentes die soortgelijk beleid voeren, het steeds belangrijker vinden dat burgers

---

<sup>44</sup> Koenraad 2019, p. 241.

*Kamerstukken II* 2004/05, 29 362, nr. 31, p. 19-20.

<sup>45</sup> Schlössels & Zijlstra 2010, p. 439-443.

<sup>46</sup> Koenraad 2019, p. 240.

<sup>47</sup> Derksen & Dekker 2020a, p. 680.

<sup>48</sup> Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht, Gemeentebblad2019, 318869.

<sup>49</sup> <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/participatiebeleid/participatieleidraad/>

actief betrokken zijn bij de totstandkoming van gemeentelijk beleid en gemeentelijke wet- en regelgeving.<sup>50</sup>

Ondertussen is er een wetsvoorstel in voorbereiding dat de reikwijdte van artikel 150 Gemeentewet vergroot om de participatiemogelijkheden van burgers te versterken, namelijk de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Deze wet zal artikel 150 Gemeentewet op verschillende manieren wijzigen, zo is te lezen in de memorie van toelichting.<sup>51</sup> Zo wordt aan het eerste lid toegevoegd dat burgers niet alleen betrokken worden bij de voorbereiding van beleid, maar ook bij de uitvoering en de evaluatie. Daardoor is niet langer sprake van een inspraakverordening, maar van een participatieverordening. Het tweede lid wordt zo gewijzigd dat voor de huidige inspraak de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt gebruikt, tenzij de gemeenteraad daarover een andere beslissing heeft genomen. Zo wordt duidelijker ruimte gemaakt voor andere vormen van betrokkenheid dan inspraak. In een nieuw derde lid wordt bepaald dat de gemeenteraad in de participatieverordening nadere regels kan stellen over initiatieven van ingezetenen en maatschappelijke partijen bij de uitvoering van het beleid. Dit lid ziet onder meer op het nieuwe zogenoemde uitdaagrecht (Right to Challenge), wat inhoudt dat burgers of maatschappelijke partijen een gemeente kunnen verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak over te nemen, als zij denken dat ze deze taak beter en goedkoper kunnen uitvoeren.<sup>52</sup>

### **Participatiesamenleving**

“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.” Zo luiden de woorden van Koning Willem-Alexander in de troonrede die hij op 17 september 2013 uitsprak.<sup>53</sup> Het waren woorden die uiting gaven aan een nieuwe manier van denken over de verantwoordelijkheid van burgers in het maatschappelijke domein, of althans een manier van denken die wederom de kop opstak.<sup>54</sup>

De participatiesamenleving wordt gezien als een alternatief op de verzorgingsstaat zoals deze na de Tweede Wereldoorlog is vormgegeven. In de participatiesamenleving wordt meer nadruk gelegd op de mogelijkheid voor burgers om eigen initiatieven te ontplooien en worden burgers medeverantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van publieke taken. Het bestuur moet deze ontwikkelingen niet in de weg zitten, maar juist ruimte hiervoor maken. Sterker nog, het bestuur kan een stap terugdoen omdat burgers zelf bepaalde publieke taken gaan uitvoeren. De

---

<sup>50</sup> Derksen & Dekker 2020a, p. 681-682.

<sup>51</sup> In te zien als bijlage op <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>

<sup>52</sup> Memorie van toelichting bij Wet versterking participatie op decentraal niveau, p. 11-13.

<sup>53</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>

<sup>54</sup> Hurenkamp 2013, p. 54.

*Kamerstukken II*, 2013/14, 33 750, nr. 101, p. 17.

participatiesamenleving wordt door sommigen dan ook gezien als een verkapte manier van bezuinigen en als een afbrokkeling van de verzorgingsstaat, hoewel dit door de landelijke overheid wordt ontkend.<sup>55</sup> Volgens de regering komt de participatiesamenleving voort uit een al langer bestaande traditie in Nederland van vrijwilligerswerk en burenhulp. Daarnaast zijn burgers de laatste jaren steeds mondiger en zelfstandiger geworden, is het gemiddelde opleidingsniveau hoog en weten burgers zich steeds beter te verenigen met behulp van internet en sociale media.<sup>56</sup>

Een van de belangrijkste voorbeelden van de participatiemaatschappij is de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). De volledige titel luidt: Wet van 9 juli 2014, houdende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. De wet bracht de langdurige zorg voor mensen met een beperking of met chronische psychische problemen onder bij de gemeenten in plaats van bij de landelijke overheid. Een van de belangrijkste uitgangspunten hierbij is dat deze mensen zo lang mogelijk thuis blijven wonen, waarbij een beroep wordt gedaan op onder meer mantelzorgers en vrijwilligers om dit mogelijk te maken. Het is de taak van het bestuur om de positie van deze ondersteuners te versterken, hun werk te verlichten en bruggen te slaan tussen deze informele vorm van zorg en de professionele zorg.<sup>57</sup> Een andere, al langer bestaande uitingsvorm van de participatiesamenleving is de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij, een organisatie die met behulp van vrijwilligers en zonder financiële ondersteuning vanuit de overheid drenkelingen op zee redt.<sup>58</sup> Andere voorbeelden zijn groepen burgers die in hun eigen buurt zelf het groenonderhoud in de hand nemen, het dorpshuis levend houden of een windmolen exploiteren. Dergelijke burgerinitiatieven kunnen profiteren van het al eerder genoemde uitdaagrecht. Reden voor de landelijke overheid om dit uitdaagrecht wettelijk vast te leggen en de participatiesamenleving hiermee een verdere impuls te geven.<sup>59</sup>

## Horizontaal toezicht

Een bijzondere uitingsvorm van een meer gelijkwaardige positie tussen het bestuur en de burger is horizontaal toezicht. Dit begrip is afkomstig van de Belastingdienst, die met de inzet van horizontaal toezicht sinds begin deze eeuw op een andere manier zijn werk probeert te doen. Bij horizontaal toezicht sluit de Belastingdienst convenanten of overeenkomsten met bedrijven en organisaties, waarin bepaalde afspraken zijn vastgelegd over de wijze waarop belastinginformatie wordt gedeeld en behandeld. Zo gaat de Belastingdienst er bij een bedrijf waarmee een convenant is gesloten eerder vanuit dat de door een bedrijf aangeleverde informatie klopt. Daardoor hoeft de Belastingdienst minder controles uit te voeren. Het voordeel voor de Belastingdienst is een lagere werkdruk, het voordeel voor het bedrijf is dat er sneller uitsluitel komt over diens belastingplichten. Voor het midden- en kleinbedrijf wordt uitgegaan van convenanten die de Belastingdienst heeft gesloten met fiscaal

---

<sup>55</sup> Vonk 2015, p. 929.

*Kamerstukken II*, 2013/14, 33 750, nr. 101, p. 18.

<sup>56</sup> *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 750, nr. 101, p. 17.

<sup>57</sup> *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 3.

<sup>58</sup> *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 750, nr. 101, p. 18.

<sup>59</sup> Den Ouden, Boogaard & Driessen 2019, p. 10-11.

adviseurs die door dergelijke bedrijven worden ingeschakeld. Horizontaal toezicht speelt ook een rol bij particulieren, die in toenemende mate hun belastingaangifte doen met behulp van vooraf ingevulde gegevens. Het is vervolgens een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel de overheid als de burger om vast te stellen dat deze gegevens juist zijn.<sup>60</sup>

Horizontaal toezicht staat tegenover verticaal toezicht, waarbij de overheid vanuit een hiërarchische positie de belastingplichten van de burger vastlegt. Bij verticaal toezicht ligt de nadruk op controle, terwijl bij horizontaal toezicht wordt ingezet op wederzijds vertrouwen. 'Bij horizontaal toezicht gaat het om wederzijds vertrouwen tussen belastingplichtige en Belastingdienst, het scherper naar elkaar aangeven wat ieders verantwoordelijkheden en mogelijkheden zijn om het recht te handhaven en het vastleggen en naleven van wederzijdse afspraken. De onderliggende verhoudingen en de communicatie tussen burger en overheid verschuiven daarmee naar een meer gelijkwaardige situatie', aldus staatssecretaris Joop Wijn in een brief aan de Tweede Kamer aan de vooravond van de introductie van horizontaal toezicht bij de Belastingdienst.<sup>61</sup> Horizontaal toezicht gaat daarnaast uit van een bepaalde moraliteit bij de burger, omdat uit wordt gegaan van het gevoel dat handhaving van het recht een groot goed is. Volgens de overheid is in een steeds complexere en snel veranderende samenleving horizontaal toezicht een belangrijke manier om gebruik te maken van de kennis die bij burgers en bedrijven zelf aanwezig is.<sup>62</sup>

Het gebruikmaken van horizontaal toezicht op belastinggebied is geen onverdeeld succes geweest. Zo lijken de voordelen ervan vooral op aannames te berusten.<sup>63</sup> Toch is (het idee achter) horizontaal toezicht ook in andere sectoren ingevoerd. Neem bijvoorbeeld de zorgsector, waarbij horizontaal toezicht wordt gebruikt tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders op het gebied van de registratie en declaratie van zorgkosten. Of in de transportsector tussen de Inspectie Leefomgeving en Transport en transportbedrijven op het gebied van het naleven van wettelijke verplichtingen. Steeds is daarbij het uitgangspunt dat gewerkt wordt op basis van wederzijds vertrouwen en dat dit leidt tot een verminderde regeldruk en snellere resultaten.

---

<sup>60</sup> *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 643, nr. 4, p. 3-4.

<sup>61</sup> *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 643, nr. 4, p. 1.

<sup>62</sup> *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 643, nr. 4, p. 1.

Zwemmer 2005, p. 1214.

<sup>63</sup> De Groot 2020, p. 32.

### Hoofdstuk 3: vergelijking met uitnodigingsplanologie

Nu beschreven is wat uitnodigingsplanologie precies inhoudt en met welke andere uitgangspunten in het denken over de rolverdeling tussen de overheid en de burger dit vergeleken kan worden, is het tijd om de volgende stap te zetten. In dit hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt waarom deze vergelijkingen precies gemaakt kunnen worden en in hoeverre dit gedaan kan worden. Daarom wordt gekeken naar de gedachtes achter uitnodigingsplanologie en de in het vorige hoofdstuk geschetste uitgangspunten en waar de overeenkomsten en de verschillen zitten.

Zoals in het eerste hoofdstuk is beschreven, gaat uitnodigingsplanologie uit van een nieuwe verhouding tussen de overheid en de burger. De nadruk komt zoals we zagen vooral te liggen op het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming en op meer samenwerking op gelijkwaardige voet. Wat kenmerkt deze nieuwe verhouding precies?

#### *De actieve burger en de terughoudende overheid*

In de memorie van toelichting bij de aanvulling en wijziging van de Omgevingswet schrijft de regering dat deze wet de voorwaarden schept voor organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie, door belemmeringen weg te nemen. Door dit te doen, hoopt de regering dat beter ingespeeld kan worden op actuele ontwikkelingen en op burgerinitiatieven. Ook schrijft de regering dat het niet meer vanzelfsprekend is dat burgers en bedrijven wachten totdat de overheid de regie op zich neemt om in ruimtelijk opzicht iets te realiseren.<sup>64</sup> De Omgevingswet gaat daarmee uit van de actieve burger en bovendien van een nog actievere rol van bedrijven, omdat deze laatste categorie vaak projecten van publiek belang behartigt, zoals de aanleg van energie-infrastructuur en de winning van grondstoffen.<sup>65</sup> Dat blijkt onder meer uit de manier waarop de hierboven al genoemde omgevingsplannen vorm gaan krijgen onder de Omgevingswet. Deze bevatten randvoorwaarden in plaats van een 'star eindbeeld', zodat burgers en bedrijven de ruimte krijgen om zelf aan de slag te gaan. Daarnaast worden processen anders ingericht om uitnodigingsplanologie zo goed mogelijk in de Omgevingswet in te bedden. Zo wordt een deel van de onderzoeksverplichtingen en de verplichtingen om een exploitatieplan vast te stellen doorgeschoven naar de fase van vergunningverlening.<sup>66</sup> De tegenhanger van de actieve burger is de overheid die zich misschien niet zozeer inactief, maar dan toch terughoudend opstelt. Binnen het omgevingsrecht blijkt dit een tendens te zijn die al langer aan de gang is. Zo heeft de Wet op de Ruimtelijke Ordening (de WRO, de voorganger van de Wet ruimtelijke ordening, de Wro) meerdere wijzigingen ondergaan om te komen tot globalere en flexibelere bestemmingsplannen. Op deze manier kon makkelijker op maatschappelijke ontwikkelingen worden ingespeeld, zonder dat bestemmingsplannen aangepast hoefden te worden. Overheden zouden hierdoor zowel minder actief op hoeven te treden, als kosten kunnen besparen.<sup>67</sup> Volgens de regering krijgt de overheid met de invoering van de Omgevingswet twee rollen die inspelen op de meer terughoudende rol: het waarborgen van kwaliteit en het ruimte bieden voor ontwikkeling. Uitgangspunten daarbij zijn dat op

---

<sup>64</sup> Kamerstukken II 2017/18 34 986, nr. 3, p. 10.

<sup>65</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 41.

<sup>66</sup> Groothuijse e.a. 2016, p. 718.

S. Hilligers & A.G.A. Nijmeijer 2018, p. 252-254.

<sup>67</sup> Lam & Copier 2018, p. 235-237, 242.

het laagste geografische schaalniveau van de fysieke leefomgeving de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de burger of een bedrijf berust, terwijl op een hoger schaalniveau de kwaliteit van de fysieke leefomgeving steeds een collectieve verantwoordelijkheid is. Zelforganisatie van burgers zou daarbij volgens de regering een belangrijke rol moeten spelen.<sup>68</sup>

#### *De goed geïnformeerde burger en de vertrouwende overheid*

De in de vorige zin genoemde zelforganisatie kan volgens de regering plaatsvinden op het niveau van een straat, een wijk of een klein dorp. Het is niet voor niets dat hier de nadruk op wordt gelegd. In uitnodigingsplanologie staat namelijk de gedachte centraal dat de kennis bij de burgers ligt, mede omdat zij het beste weten wat er speelt in hun directe leefomgeving. Volgens de regering maken burgers vaak onderdeel uit van organisaties die belangen behartigen in de fysieke leefomgeving, zoals wijkorganisaties, belangenorganisaties van recreanten en natuur- en milieuorganisaties. Dit toont aan dat burgers betrokken zijn bij hun directe leefomgeving en willen meedenken over de ontwikkeling ervan.<sup>69</sup> Ook op dit vlak lijkt de regering de lat voor bedrijven nog wat hoger te leggen, door te stellen dat knelpunten bij de benutting van de gebruikruimte vaak worden veroorzaakt door bedrijven en ook vaak weer door bedrijven kunnen worden opgelost. Van bedrijven wordt verder verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, door vroegtijdig participatie van de omgeving te organiseren en samenwerken met andere lokale initiatiefnemers als zij een ruimtelijk project opstarten. Volgens de regering hebben bedrijven via deze weg vaak de sleutel in handen voor het aanpakken van milieuproblemen.<sup>70</sup> Het vertrouwen op kennis die bij de burger ligt, maakt onderdeel uit van een bredere trend in de samenleving die de regering signaleert: steeds meer mensen hebben een steeds ruimere toegang tot informatie. Dit wordt ook wel democratisering van kennis genoemd. Oorzaak hiervan is niet alleen dat het opleidingsniveau in Nederland de afgelopen decennia is toegenomen, maar ook dat de komst van internet het mogelijk maakt om kennis beter te verzamelen en te delen. Daarnaast weten burgers zich dankzij internet steeds beter te organiseren, bijvoorbeeld via sociale media die het makkelijker maken om groepen te vormen die over één thema gaan en daarin kennis te bundelen.<sup>71</sup> Deze democratisering van kennis houdt tegelijkertijd in dat het gezag van maatschappelijke instituten niet langer vanzelfsprekend is, ook niet dat van de overheid. Zoals hierboven al aangegeven lijkt desalniettemin vertrouwen een noodzakelijk element te zijn voor het wel of niet slagen van uitnodigingsplanologie. Dit is niet in de laatste plaats vertrouwen van de overheid in de burger; het vertrouwen op initiatiefnemers binnen de ruimtelijke omgeving en de kennis en kunde die zij met zich meebrengen.<sup>72</sup> Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet, dat het zogenoemde gelijkwaardigheidsprincipe omvat. Dit artikel houdt in dat, kort gezegd, burgers en bedrijven de mogelijkheid krijgen om op andere manieren aan de gestelde normen te voldoen die onder meer zijn vastgelegd in regels in omgevingsplannen of omgevingsverordeningen.

---

<sup>68</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 40-42.*

<sup>69</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 41.*

<sup>70</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 41-42.*

<sup>71</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 13.*

<sup>72</sup> Tonnaer 2014, p. 47-48.

Een vorm van vertrouwen vanuit de overheid dus, in burgers die specifieke kennis hebben over hoe iets anders of beter kan.<sup>73</sup>

#### *Gelijkwaardigheid tussen burger en overheid*

Het op deze manier betrekken van burgers bij hun eigen fysieke leefomgeving maakt onderdeel uit van een breder gedachtengoed. Zoals hierboven aangegeven, heeft de regering in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet gezegd dat zij de hedendaagse opgaven op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling niet meer alleen aan kan.<sup>74</sup> Door te vertrouwen op kennis die bij de burgers zelf ligt, is het de bedoeling dat er meer draagvlak komt voor ruimtelijke besluiten en dat de besluiten zelf van een betere kwaliteit zijn. Door op deze manier te denken en te werken, laat het bestuur zien dat het niet alle kennis in pacht heeft, dat het niet mogelijk is om alles zelf in de hand te houden en dat het de burger op een meer gelijkwaardige positie ten opzicht van zichzelf plaatst. Dit komt tot uiting in de manier waarop de overheid onder de Omgevingswet meer ruimte laat aan initiatiefnemers. Het bestuur stelt de randvoorwaarden, is meer partner en procesbegeleider. Het is aan burgers en bedrijven om vervolgens invulling te geven aan de geboden ruimte. Het bestuur komt pas weer om de hoek kijken aan de ‘achterkant’ van ruimtelijke processen door eventueel handhavend op te treden. Dat laat een zekere verantwoordelijkheid bij de burger voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De vrijheid die burgers krijgen, wordt daarom in de Omgevingswet gekoppeld aan hun eigen verantwoordelijkheid en een zorgplicht.<sup>75</sup> Om ervoor te zorgen dat burgers ook daadwerkelijk betrokken zijn bij de besluitvorming, is participatie een belangrijk begrip binnen de Omgevingswet. Bestuursorganen moeten bijvoorbeeld bij het vaststellen van een omgevingsvisie, een programma en een omgevingsplan aangeven hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij de voorbereiding daarvan, zo stelt het Omgevingsbesluit. Daarnaast is in de Omgevingswet bepaald dat de Omgevingsregeling regels stelt over ‘het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden’ in het geval van het aanvragen van een omgevingsvergunning.<sup>76</sup> Door deze laatste bepaling wordt de gelijkwaardigheid van burgers in de Omgevingswet dubbel onderstreept. Niet alleen moeten ze door middel van participatie betrokken zijn in de besluitvorming, de burger die de omgevingsvergunning aanvraagt moet bovendien zelf de betrokkenheid van derden organiseren en hierover verantwoording afleggen. Het geeft uiting aan de meer horizontale benadering die in de Omgevingswet centraal staat en een streven vanuit het bestuur om de burger op een meer gelijkwaardige voet tegemoet te treden, ook als dit inhoudt dat de burger extra verantwoordelijkheden en verplichtingen opgelegd krijgt. Overigens houdt dit niet in dat alle burgers hier daadwerkelijk toe in staat zijn. Het hangt onder meer van het opleidingsniveau, de hoeveelheid geld en tijd, de grootte van het sociale netwerk en de sociaal-culturele achtergrond van burgers af in hoeverre zij in de praktijk zich als gelijkwaardig op kunnen stellen ten opzichte van het bestuur.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> De Graaf & Tolsma 2014, p. 41, 47-48.

<sup>74</sup> *Kamerstukken II* 2017/18 34 986, nr. 3, p. 10.

<sup>75</sup> Tonnaer 2014, p. 56-58.

*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 22, 40-41.

Derksen & Dekker 2020b, p. 756.

<sup>76</sup> Derksen & Dekker 2020b, p. 751.

<sup>77</sup> Visser 2018, p. 1.

Hierboven hebben we gezien welke rol de Omgevingswet de burger toedicht. De wet gaat uit van een actieve burger, die goed geïnformeerd is en die op een meer gelijkwaardige voet ten opzichte van het bestuur staat. Dit lijkt een trendbreuk te zijn met de positie van de burger binnen het huidige ruimtelijke recht. Maar klopt dit wel? In het vorige hoofdstuk zijn meerdere uitgangspunten in het denken over de rolverdeling tussen de overheid en de burger behandeld die met uitnodigingsplanologie vergeleken kunnen worden. Waarom kunnen deze vergelijkingen gemaakt worden en in hoeverre komen deze uitgangspunten daadwerkelijk overeen met uitnodigingsplanologie? Om dat te achterhalen, leggen we de hierboven vastgestelde kenmerken van uitnodigingsplanologie (de actieve burger en de terughoudende overheid, de goed geïnformeerde burger en de vertrouwende overheid, en gelijkwaardigheid tussen burger en overheid) naast de in hoofdstuk 2 beschreven uitgangspunten (de wederkerige rechtsbetrekking, algemene beginselen van behoorlijk burgerschap, participatie op basis van artikel 150 Gemeentewet, de participatiesamenleving en horizontaal toezicht).

### **Uitnodigingsplanologie en de wederkerige rechtsbetrekking**

#### *De actieve burger en de terughoudende overheid*

Bij de wederkerige rechtsbetrekking wordt uitgegaan van een actieve burger die opkomt voor zijn of haar eigen belangen. Dat hebben we gezien wat betreft de burgerlasten, waarbij de burger zelf verantwoordelijk is gemaakt voor het indienen van informatie die betrekking heeft op zijn of haar rechtspositie. Het meest duidelijk lijkt het actieve burgerschap tot uiting te komen in het bestuurlijk procesrecht. Daarin staat sinds de komst van de Awb (waarvan het uitgangspunt de wederkerige rechtsbetrekking is) niet langer de handhaving van het objectieve recht centraal, maar is de focus komen te liggen op individuele rechtsbescherming en geschilbeslechting. Dit vereist een actievere rol van de burger, die opkomt voor zijn of haar eigen belangen. Het is de burger die bepaalde kennis van de Awb moet vergaren om zijn of haar rechten en plichten in een bezwaar- en beroepsprocedure te kennen en het is de burger die de omvang van het geding bepaalt afhankelijk van de ingevoerde bezwaar- of beroepsgronden.<sup>78</sup> Bij deze vorm van actief burgerschap komt de terughoudende overheid ook om de hoek kijken. Zo is de bezwaarprocedure informeel ingericht en biedt het de burger ook de mogelijkheid om niet-juridische argumenten aan te voeren. Bezwaar maken is daardoor minder strak ingekaderd dan in beroep gaan.<sup>79</sup>

#### *De goed geïnformeerde burger en de vertrouwende overheid*

De goed geïnformeerde burger lijkt niet een opvatting te zijn die aan de wederkerige rechtsbetrekking ten grondslag ligt. De wederkerige rechtsbetrekking gaat weliswaar uit van een burger die zich actief bezighoudt met zijn of haar rechtspositie, en daardoor ook zelf verantwoordelijk is voor het verzamelen en aandragen van informatie, maar het gaat hierbij niet om specifieke kennis over de directe leefomgeving waarover de overheid in mindere mate zou kunnen beschikken. Kennis ligt weliswaar bij de burger, maar het is in diens individuele belang om deze aan te leveren. Het is kennis over de eigen

---

<sup>78</sup> Wannink & Boogers 2018, p. 14-16.

Barkhuysen, Marseille & Den Ouden 2019, p. 218.

<sup>79</sup> Laemers, De Groot-Van Leeuwen & Fredriks 2007, p. 11.



juridische positie, geen kennis die de sleutel is tot betere besluiten en tot besluiten die op een groter draagvlak kunnen rekenen. Omdat kennis van burgers op deze manier geen rol speelt, heeft ook de opvatting van een vertrouwende overheid geen opvallende rol binnen de wederkerige rechtsbetrekking.<sup>80</sup>

#### *Gelijkwaardigheid tussen burger en overheid*

De wederkerige rechtsbetrekking gaat per definitie uit van gelijkwaardigheid tussen burger en overheid. Voor de komst van de Awb stond de ongelijke positie tussen het bestuur en de burger op de voorgrond. Er werd uitgegaan van een verticale verhouding; ‘ten opzichte van de individuele burger kon het bestuur zich als boven de burger gestelde overheid presenteren’, aldus de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb.<sup>81</sup> Met de invoering van de Awb, en het daaraan ten grondslag liggende idee van de wederkerige rechtsbetrekking, kwam daarin verandering. De Awb-wetgever is uitgegaan van een meer horizontale benadering. Het bestuur moet ‘rekening houden met de belangen van de bij de besluitvorming betrokken burger zoals die burger deze zelf ziet. Dit vergt een andere benadering van de burger, waarbij sprake is van een betere communicatie dan vroeger nodig werd geoordeeld.’<sup>82</sup>

### **Uitnodigingsplanologie en de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap**

#### *De actieve burger en de terughoudende overheid*

Zoals we in het tweede hoofdstuk hebben gezien, wilde de politiek met de ontwikkeling van (het denken over) de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap een tegenwicht bieden aan de steeds mondiger wordende burger. Volgens de regering kwam de rolverdeling tussen overheid en samenleving niet langer overeen met de feitelijke verhoudingen, een visie die met name gebaseerd is op een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met de titel ‘De toekomst van de nationale rechtsstaat’.<sup>83</sup> In dit rapport geeft de WRR aan hoe in de afgelopen decennia de rol van de burger en de manier waarop hij of zij invulling geeft aan zijn of haar burgerschap is veranderd. De WRR wijst op het individualiseringsproces van de burger, dat zich met name manifesteert ‘via een zekere mate van normatieve verzelfstandiging van burgers ten aanzien van het vormgeven van publieke belangen door de overheid.’<sup>84</sup> Deze verzelfstandiging heeft tot gevolg dat burgers onder andere steeds meer als coproductent van beleid willen optreden. De invulling van dit activisme krijgt volgens de WRR vorm in bijvoorbeeld protestgroepen, belangengroepen en actiegroepen, die ervoor gezorgd hebben dat burgers steeds meer medeverantwoordelijk gemaakt zijn voor het vormgeven van overheidsbeleid.<sup>85</sup> Deze medeverantwoordelijkheid kan alleen plaatsvinden door een overheid die zich terughoudender opstelt en die ruimte biedt voor vernieuwingen en experimenten. En deze medeverantwoordelijkheid

---

<sup>80</sup> De Groot-Van Leeuwen & Laemers 2010, p. 135-139.

<sup>81</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 11.

<sup>82</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 11-12.

Laemers, De Groot-Van Leeuwen & Fredriks 2007, p. 7.

<sup>83</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 362, nr. 31, p. 1.

<sup>84</sup> WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, p. 89.

<sup>85</sup> WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, p. 89, 102.

gaat gepaard met extra verantwoordelijkheid voor burgers, die onder meer vorm krijgt door de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap.<sup>86</sup>

#### *De goed geïnformeerde burger en de vertrouwende overheid*

In het hierboven aangehaalde WRR-rapport wordt ook beschreven hoe de gemiddelde burger steeds meer kennis tot zijn of haar beschikking heeft. Een belangrijke oorzaak is de toenemende onderwijsdeelname in de afgelopen decennia; een stijgend percentage burgers is hoger opgeleid (hbo of wo) en heeft een toenemend aantal studiejaren achter de rug.<sup>87</sup> Daarnaast is snellere informatiespreiding een belangrijke oorzaak van het stijgende kennisniveau van de gemiddelde burger. Door de opkomst van internet en het stijgende gebruik van computers is steeds meer kennis beschikbaar en deze informatie kan bovendien sneller verspreid worden.<sup>88</sup> Dankzij deze kennis (en het organiserend vermogen van internet en sociale media) weten burgers zich beter te organiseren, om zo door middel van burgerlijk activisme hun belangen, opvattingen en ideologieën naar voren te brengen. Dit valt samen met het in de vorige alinea beschreven burgerlijk activisme.<sup>89</sup> Aan het denken over de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap ligt mede het idee ten grondslag dat de overheid de burgers niet langer gedetailleerd voorschrijft wat zijn of haar rechten en plichten zijn, maar dat er ruimte is voor de eigen inbreng van burgers zodat zij hun kennis en inzichten ter beschikking kunnen stellen.<sup>90</sup> De overheid kan er echter niet zonder meer op vertrouwen dat burgers deze geboden ruimte op een verantwoorde manier zullen invullen. Juist daarom moet vleugels worden gegeven aan de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap. Deze kunnen in de plaats treden van 'blind' vertrouwen van de overheid dat burgers hun verantwoordelijkheid voor het publieke belang zullen nemen bij een meer open vorm van regelgeving.<sup>91</sup>

#### *Gelijkwaardigheid tussen burger en overheid*

Uit het voorgaande blijkt dat de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap uitgaan van gelijkwaardigheid tussen burger en overheid. Deze set van algemene beginselen brengt met zich mee dat burgers niet alleen rechten hebben, maar ook plichten, en dat zij zich tot op bepaalde hoogte het algemene belang aan moeten trekken. Toch blijft er wel enig verschil tussen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap. Zo is de eerste set wel in rechte in te roepen en de tweede set niet. Veeleer is deze laatste groep te beschouwen als 'indicaties voor gewenst gedrag in het publieke domein'.<sup>92</sup>

### **Uitnodigingsplanologie en participatie op basis van artikel 150 Gemeentewet**

#### *De actieve burger en de terughoudende overheid*

Participatie gaat bijna per definitie uit van burgers die zich actief opstellen om deel te kunnen nemen

---

<sup>86</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 362, nr. 31, p. 16-17.

<sup>87</sup> WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, p. 92-93.

<sup>88</sup> WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, p. 94-95.

<sup>89</sup> WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, p. 102.

<sup>90</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 362, nr. 31, p. 16-17.

<sup>91</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 362, nr. 31, p. 10-11.

<sup>92</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 362, nr. 31, p. 18.

aan bestuurlijke vraagstukken. Bij artikel 150 Gemeentewet gaat het specifiek om deelname aan het opstellen van gemeentelijke beleid. Zoals we in het tweede hoofdstuk zagen, is het voor burgers nu al mogelijk om op basis van dit wetsartikel actief deel te nemen wat betreft inspraak en participatie. Met de op handen zijnde wijziging van artikel 150 Gemeentewet zal dit alleen maar toenemen.<sup>93</sup> Daarnaast zagen we dat verschillende gemeenten op basis van dit artikel participatie- en inspraakverordeningen hebben vastgesteld. Ook hierin wordt uitgegaan van een actieve burger die zijn of haar mening over gemeentelijke kwesties deelt om zo een stempel te kunnen drukken op de gemeentelijke besluitvorming. Neem bijvoorbeeld de participatie- en inspraakverordening van de gemeente Den Haag<sup>94</sup> of van dat van de gemeente Rotterdam.<sup>95</sup> Maar wat nog het meest in het oog springt wat betreft deze inspraak- en participatiemogelijkheden is dat deze eveneens uitgaan van een actieve overheid. Het bestuur wordt niet geacht om alleen kaders te stellen en burgers de ruimte te laten. Van de overheid wordt juist verwacht dat het zoveel mogelijk in het werk stelt om burgers betrokken te maken. ‘Participatie is een werkwijze waarbij het bestuursorgaan, veelal vóórdat er sprake is van een concreet beleidsvoornemen, relevante partijen (zoals burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, deskundigen of andere overheden) bij de beleidsontwikkeling betreft’, zo staat bijvoorbeeld in de participatie- en inspraakverordening van de gemeente Den Haag.<sup>96</sup> En in de memorie van toelichting bij de Wet versterking participatie op decentraal niveau staat: ‘De prikkel om de beperkt beschikbare middelen zo goed mogelijk te gebruiken acht de regering voldoende aanleiding voor gemeenten om actief met partijen in debat te gaan.’<sup>97</sup> Een aansporing dus vanuit de landelijke overheid voor gemeenten om zich actief op te stellen.

#### *De goed geïnformeerde burger en de vertrouwende overheid*

De goed geïnformeerde burger, die specifieke kennis heeft en weet wat er speelt in zijn of haar directe leefomgeving, komt duidelijk terug in het aan de artikel 150 Gemeentewet toe te voegen derde lid. Dat zal onder meer zien op het uitdaagrecht (Right to challenge). In het tweede hoofdstuk is behandeld dat dit uitdaagrecht inhoudt dat burgers het bestuur kunnen verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak over te nemen, als zij denken dat zij dit beter en goedkoper kunnen. Dit recht omvat daarmee de gedachte dat kennis bij de burgers ligt, eventueel verenigd in maatschappelijke organisaties of in de vorm van een bedrijf. ‘Zij kunnen daarbij hun specifieke kennis of ervaring, hun flexibiliteit en capaciteit (vrijwilligers), hun netwerk of draagvlak in de samenleving en soms ook hun kapitaalcracht inzetten. Zo kunnen zij komen tot innovatieve, op maat gesneden oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken die in hun omgeving of netwerk breed worden gedragen’, aldus de onderzoekers in een studie naar het uitdaagrecht.<sup>98</sup> Lokaal maatwerk is belangrijk, zodat lokale kennis het beste benut kan worden. Reden voor de regering om af te zien van een algemene wettelijke regeling om het uitdaagrecht vast te leggen. ‘De regering meent dat het aan de raad is om kaders te stellen om zodoende recht te doen aan de veelzijdige ‘uitdagingen’ en om voldoende ruimte te bieden voor lokaal maatwerk’, aldus de memorie

---

<sup>93</sup> Memorie van toelichting bij Wet versterking participatie op decentraal niveau, p. 3.

<sup>94</sup> [Inspraak- en participatieverordening gemeente Den Haag 2012](#).

<sup>95</sup> Verordening inspraak, digitale meningspeiling, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 2018.

<sup>96</sup> [Inspraak- en participatieverordening gemeente Den Haag 2012](#).

<sup>97</sup> Memorie van toelichting bij Wet versterking participatie op decentraal niveau, p. 7.

<sup>98</sup> Den Ouden, Boogaard & Driessen 2019, p. 10.

van toelichting.<sup>99</sup> Het uitdaagrecht gaat dan ook uit van een overheid die ruimte geeft aan lokale initiatieven en daarmee vertrouwt op zijn burgers. De manier waarop ruimte wordt gegeven, kan verschillen per gemeente en per project, maar duidelijk is dat de overheid niet ‘top-down’ aanstuurt, maar faciliteert, financiert en een stap opzij zet.<sup>100</sup>

#### *Gelijkwaardigheid tussen burger en overheid*

Participatie suggereert een zekere mate van gelijkwaardigheid tussen de burger en de overheid. De burger wordt namelijk deelgenoot van het vormgeven van ruimtelijke beleid en bij het uitdaagrecht ook van de uitvoering van dit beleid. Burgers worden zo ook tot op zekere hoogte medeverantwoordelijk gemaakt voor het uitvoeren van publieke taken. Wat dat betreft wordt er ook wel gesproken van ‘privatiseren 2.0’, een duidelijke indicatie dat de burger hiermee op een meer gelijkwaardige positie staat ten opzichte van de overheid.<sup>101</sup> De angel zit er echter in dat participatie op basis van artikel 150 Gemeentewet, ook na implementatie van het wetsvoorstel dat ziet op vergroting van de reikwijdte van het artikel, tot een minimum beperkt kan worden. De huidige modelinspraakverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gaat uit van een minimum aan inspraak en participatie. Gemeenten kunnen hier uiteraard van afwijken, maar veel van hen hebben dit niet gedaan.<sup>102</sup> De uitbreiding van artikel 150 Gemeentewet stelt weliswaar participatie verplicht, maar het nieuw toe te voegen derde lid doet dit niet wat betreft het uitdaagrecht. Het is daarom voor een groot deel afhankelijk van een gemeente zelf hoe ver het wil gaan in het doorvoeren van participatie.<sup>103</sup> Het basisuitgangspunt is dus gelijkwaardigheid, maar hoe ver dat wordt doorgevoerd verschilt en zal verschillen per gemeente. Dat is te vergelijken met hoe participatie vooralsnog geregeld is in de Omgevingswet.

### **Uitnodigingsplanologie en de participatiesamenleving**

#### *De actieve burger en de terughoudende overheid*

Zoals als is vastgesteld bij participatie op basis van artikel 150 Gemeentewet gaat participatie bijna per definitie uit van actieve burgers. Dat is ook het geval bij de participatiesamenleving, waarbij immers meer nadruk wordt gelegd op het eigen initiatief van burgers en zij (deels) medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de uitvoering van publieke taken. De participatiesamenleving wordt daarbij soms zelfs gezien als reactie op ‘passief burgerschap’, een houding van burgers die alleen maar rechten opeisen en wachten op wat de overheid hen geeft. De participatiesamenleving gaat dan ook uit van actief burgerschap, burgers die zich actief opstellen, die betrokken zijn bij de samenleving en verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen welzijn en dat van hun omgeving.<sup>104</sup> Dit actieve burgerschap wordt dan ook wel geplaatst onder de overkoepelende noemer ‘doe-democratie’, waarover de landelijke overheid zegt dat: ‘Actieve burgers willen niet dat de overheid alles voor hen

---

<sup>99</sup> Memorie van toelichting bij Wet versterking participatie op decentraal niveau, p. 7.

<sup>100</sup> Den Ouden 2016, p. 50-51.

<sup>101</sup> Den Ouden 2016, p. 50.

<sup>102</sup> Derksen & Dekker 2020a, p. 682.

<sup>103</sup> Derksen & Dekker 2020a, p. 688.

<sup>104</sup> Tonkens 2014.

oplost met een standaardoplossing. Ze willen maatwerk en een overheid die met hen meedenkt.<sup>105</sup> De overheid heeft in de participatiesamenleving dus weliswaar een actieve rol in de zin van gesprekspartner, maar het is toch vooral de bedoeling dat de burger de ruimte wordt gelaten om zelf initiatieven te ontplooiën en publieke taken op zich te nemen.<sup>106</sup> Of om in de woorden van premier Rutte te spreken: ‘Het kabinet wil echter juist dat de kracht van mensen zo veel mogelijk bijdraagt aan de welvaart van onze samenleving. We moeten ruimte bieden voor deze kracht en voorkomen dat de overheid eigen initiatieven en mogelijkheden van mensen in de kiem smoort.’<sup>107</sup>

#### *De goed geïnformeerde burger en de vertrouwende overheid*

Achter dit idee van ruimte bieden gaat de gedachte schuil dat burgers heel goed zelf weten wat ze willen en kunnen. Ook in het denken over de participatiesamenleving wordt erop gewezen dat burgers de afgelopen decennia gemiddeld hoger opgeleid zijn. Bovendien zijn ze mondiger geworden en weten ze zich dankzij de opkomst van internet en sociale media beter te organiseren rondom specifieke thema's. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat buurtbewoners via whatsapp gezamenlijk de zorg voor een zieke buurvrouw op zich nemen of zich verenigen om de aanleg en exploitatie van zonnepanelen of windmolens mogelijk te maken.<sup>108</sup> Het is dan ook de specifieke kennis en kunde van de burger over zijn of haar leefomgeving, en wat nodig is om deze voor henzelf of voor anderen beter te maken, die centraal staan in de participatiesamenleving. Dit gaat hand in hand met een overheid die vertrouwt op de eigen kracht van burgers. In het denken over de participatiesamenleving wordt vaak juist benadrukt dat de overheid hier niet te veel op mag vertrouwen. De participatiesamenleving mag geen verkapte bezuiniging op de verzorgingsstaat zijn, maar behoort juist in het verlengde hiervan te liggen.<sup>109</sup>

#### *Gelijkwaardigheid tussen burger en overheid*

Participatie suggereert een zekere mate van gelijkwaardigheid tussen de burger en de overheid, zo werd al vastgesteld bij participatie op basis van artikel 150 Gemeentewet. Dat geldt uiteraard ook bij de participatiesamenleving. Juist om het ‘maatschappelijk potentieel’ zo goed mogelijk te benutten, moet het bestuur niet langer vanuit klassieke hiërarchische verhoudingen handelen.<sup>110</sup> De participatiesamenleving gaat dan ook uit van een meedenkende overheid, een overheid die samenwerkt met de burger en hun activiteiten ondersteunt waar dat mogelijk is. In het benadrukken dat de participatiesamenleving geen verkapte bezuiniging op de verzorgingsstaat is, staat interactie tussen het bestuur en de burger voorop, in plaats van een overheid die zich terugtrekt uit het sociale domein. Juist omdat overleg benadrukt wordt, staat in de participatiesamenleving de gelijkwaardigheid tussen de burger en de overheid voorop.<sup>111</sup>

---

<sup>105</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>

<sup>106</sup> Hirsch Ballin 2014, p. 8-10.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II 2013/14 33 750-VII*, nr. 53, p. 2.

<sup>108</sup> *Kamerstukken II 2013/14 33 750-VII*, nr. 53, p. 1-2.

<sup>109</sup> Tonkens 2014.

Hirsch Ballin 2014, p. 9.

<sup>110</sup> *Kamerstukken II 2013/14 33 750-VII*, nr. 53, p. 2.

<sup>111</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>

## **Uitnodigingsplanologie en horizontaal toezicht**

### *De actieve burger en de terughoudende overheid*

Bij horizontaal toezicht staat met name de veranderde positie van de overheid centraal. Bij dit concept is het niet nodig dat de burger zich actiever opstelt ten opzichte van toezicht dat verticaal wordt uitgevoerd. De positie van de burger verandert namelijk niet in die zin dat hij of zich als gevolg van het invoeren van horizontaal toezicht anders zou moeten gedragen. Een bedrijf dat een overeenkomst heeft afgesloten met de Belastingdienst moet nog steeds belastingaangifte doen, zij het dat de informatie mogelijk op een andere manier moet worden aangeleverd. Het grote verschil van horizontaal toezicht ten opzichte van verticaal toezicht ligt met name in de manier waarop de overheid zich gedraagt. Het idee achter horizontaal toezicht is immers dat de overheid op basis van vertrouwen minder streng hoeft te controleren. In die zin is zeker sprake van een terughoudende overheid en een beleid dat gevoerd wordt uit pragmatisch oogpunt. Vanwege de toenemende regeldruk en capaciteitsproblemen bij de Belastingdienst is horizontaal toezicht, en de mogelijkheid van de overheid om zich terughoudender op te stellen, een begrijpelijke keuze.<sup>112</sup>

### *De goed geïnformeerde burger en de vertrouwende overheid*

Ook wat betreft het uitgangspunt van de goed geïnformeerde burger en de vertrouwende overheid kan gezegd worden dat bij horizontaal toezicht met name de veranderde positie van de overheid centraal staat. Bij de invoering van horizontaal toezicht is het immers niet de specifieke kennis van burgers of bedrijven waarop een beroep wordt gedaan, althans niet op een manier die verschilt met hoe hier in het verleden mee om werd gegaan. Uiteraard ligt bij burgers en bedrijven specifieke kennis die aangeleverd moet worden (bijvoorbeeld wat betreft de fiscale verplichtingen), maar dit is geen informatie die in de loop der decennia veranderd is of die dwingt tot een veranderende rolverdeling tussen de burger en het bestuur. Wat wel veranderd is, is de positie die de overheid in wil nemen door erop te vertrouwen dat burgers en bedrijven zich willen houden aan de wet- en regelgeving. Wederzijds vertrouwen staat voorop, waarbij met name de overheid de burger het vertrouwen geeft dat hij of zij zich aan de regels houdt.<sup>113</sup>

### *Gelijkwaardigheid tussen burger en overheid*

‘De onderliggende verhoudingen en de communicatie tussen burger en overheid verschuiven daarmee naar een meer gelijkwaardige situatie’, zo lasen we al in het tweede hoofdstuk over de visie van de regering op horizontaal toezicht.<sup>114</sup> Deze gelijkwaardigheid ligt al besloten in de term zelf, maar ook in de achterliggende gedachte. Horizontaal toezicht gaat immers uit van een bepaalde moraliteit bij de burger en een zeker verantwoordelijkheidsgevoel wat betreft het opvolgen van wet- en regelgeving. Van burgers en bedrijven wordt via deze weg verwacht dat zij zich het algemeen belang aantrekken. In een rapport van de commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst uit 2012, waarin horizontaal toezicht bij de Belastingdienst geëvalueerd is, wordt wat dit betreft aansluiting gezocht bij het hierboven

---

<sup>112</sup> Meussen 2012, p. 1022-1024.

<sup>113</sup> Meussen 2012, p. 1022.

*Kamerstukken II*, 2004/05, 29 643, nr. 4, p. 1.

<sup>114</sup> *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 643, nr. 4, p. 1.

aangehaalde WRR-rapport. Uitgangspunt is dat de regeldruk verlaagd moet worden en ingespeeld moet worden op meer zelfregulering binnen de samenleving.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst, *Fiscaal toezicht op maat. Soepel waar het kan, streng waar het moet*, 2012, p. 18.

## Conclusie

De probleemstelling van deze scriptie luidt: welke ideeën over de verhouding tussen overheid en burger liggen ten grondslag aan uitnodigingsplanologie? We hebben gezien dat uitnodigingsplanologie verschillende ‘voorgangers’ heeft in het bestuursrecht, namelijk de wederkerige rechtsbetrekking, de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap, participatie op basis van artikel 150 Gemeentewet, de participatiesamenleving en horizontaal toezicht. Uitnodigingsplanologie gaat uit van een actieve burger en een terughoudende overheid, een goed geïnformeerde burger en een vertrouwende overheid en gelijkwaardigheid tussen de burger en de overheid. De ‘voorgangers’ van uitnodigingsplanologie gaan in meer of mindere mate uit van dezelfde kenmerken en dezelfde rolverdeling tussen het bestuur en de burger.

Uiteraard zijn er wel belangrijke verschillen tussen deze ideeën onderling en de mate waarin ze overeenkomen met de kenmerken van uitnodigingsplanologie. Zo is de actieve burger veel duidelijker waar te nemen bij participatie op basis van artikel 150 Gemeentewet en de participatiesamenleving dan bij horizontaal toezicht. En de goed geïnformeerde burger speelt een veel grotere rol bij de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap dan bij de wederkerige rechtsbetrekking.

Wel komt uit alle genoemde ideeën duidelijk naar voren dat deze uitgaan van een meer gelijkwaardige positie tussen het bestuur en de burger. De tendens van de afgelopen decennia is meer horizontaal besturen en meer samenwerking op gelijke voet tussen de beide partijen. Uitnodigingsplanologie zet deze trend voort. Door samen vorm te geven aan de ruimtelijke omgeving kunnen het bestuur en de burger er samen voor zorgen dat deze zo efficiënt en duurzaam mogelijk gebruikt wordt, met oog voor de belangen van omwonenden. Nu nog afwachten wanneer (en of) de Omgevingswet daadwerkelijk ingevoerd gaat worden.



## Literatuurlijst

E. Alders, *Omgevingsrecht/publiekrecht. 2019/2020*, Den Haag: Sdu 2019.

J.R. van Angeren, T. Barkhuysen & A. Collignon (red.), *Parlementaire Geschiedenis Omgevingswet. Een artikelsgewijze toelichting*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2016.

T. Barkhuysen, B. Marseille & W. den Ouden e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

P.J.J. van Buuren, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe, *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

P.J.J. van Buuren & A.G.A. Nijmeijer, 'Bestemmingsplan en privaatrecht. Over voorwaardelijke verplichtingen en complementaire overeenkomsten', in: M.N. Boeve & R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2014.

J.H.G. van den Broek, *Handboek Omgevingswet in de praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

J.H.G. van den Broek, *de Omgevingswet. Een korte introductie*, Den Haag: Boom Juridisch 2020.

S.W. Derksen & H.W. Dekker, 'Participatie onder de Omgevingswet. Niet nieuw, wel anders geregeld (deel I)', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2020/104 (a).

S.W. Derksen & H.W. Dekker, 'Participatie onder de Omgevingswet. Niet nieuw, wel anders geregeld (deel II)', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2020/114 (b).

R.J. Fontein e.a., 'Uitnodigingsplanologie als perspectief', *Alterra Wageningen UR* 2012 7/8.

K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet. Maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', *Milieu & Recht* 2014/126.

R.C.F. Groenendijk, 'Organische gebiedsontwikkeling, uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet', *Bouwrecht* 2014/120.

F.C. de Groot, "'Doorontwikkeling" horizontaal toezicht in het jaarplan 2020 Belastingdienst is in feite afbouw', *Weekblad fiscaal recht* 2020/32.

L.E. de Groot-Van Leeuwen & M.T.A.B. Laemers, 'De Awb en 'de burger'. Over goede bedoelingen en de lastige praktijk', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren. 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010.

F.A.G. Groothuijse e.a., 'Omgevingsplan. Overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksplichten', *Tijdschrift voor bouwrecht* 2016/111.

S. Hilligers & A.G.A. Nijmeijer, 'Planologie van de toekomst. De planafpraak als substituuut voor publiekrechtelijke regels?', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In het nu... wat worden zal. Over toekomstig bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Wederkerig bestuursrecht', *RM Themis* 1989.

- E.M.H. Hirsch Ballin, 'Participatiesamenleving en overheidsbeleid', in: *Jaarverslag 2013. Stichting instituut GAK*, 2014.
- M. Hurenkamp, 'Meer samenleving voor minder geld', *Socialisme & Democratie* 2013/5.
- L.M. Koenraad, 'Op zoek naar algemene beginselen van behoorlijk burgerschap in het Nederlands bestuursrecht', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
- S.D.P. Kole, 'Regels in het bestemmingsplan. Een goede ruimtelijke ordening en toelatingsplanologie', *Serie Staat en Recht* 2014/17.
- M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-Van Leeuwen & R. Fredriks, *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: Boom Juridisch 2007.
- T.E.P.A. Lam & M.J.O. Copier, 'Flexibilisering van het omgevingsplan. Ontstatelijking in het omgevingsrecht', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In het nu... wat worden zal. Over toekomstig bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.
- G.T.K. Meussen, 'Kritische kanttekeningen bij het rapport van de Commissie Horizontaal toezicht Belastingdienst', *Weekblad fiscaal recht*, 2012/1024.
- H.A. Oldenziel, *Wetgevingsarchitectuur van de Omgevingswet*, Deventer: Kluwer 2020.
- W. den Ouden, 'Het coöperatieve bestuursorgaan', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht*, 2016/52.
- W. den Ouden, G. Boogaard & E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en ander burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden: Instituut voor Publiekrecht 2019.
- P. van Rooy, 'Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief', *Building Business* 2011.
- M. Scheltema, 'De wederkerige rechtsbetrekking. Een essentieel leerstuk voor het bestuursrecht', *Grensverleggend bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.
- R.J.N. Schlössels, 'Kroniek algemene beginselen van behoorlijk bestuur', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht*, 2008/13.
- R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Kluwer 2010.
- E. Tonkens, *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving*, (afscheidsrede Amsterdam UvA), 2014.
- F.P.C.L. Tonnaer, 'Vertrouwen op initiatiefnemers in de Omgevingswet. Een stille revolutie in het omgevingsrecht?', *Bouwrecht* 2014/49.
- V. Visser, *Towards a cultural explanation of political non-participation in citizens' initiatives. Feelings of entitlement and a 'taste for politics'*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 2018.

G. Vonk, 'Kwetsbare verzorgingsstaat. Over juridische aspecten van ernstige armoede in Nederland, Nederlands Juristenblad 2015/913.

R.E. Wannink & R.J. Boogers, 'Burger, kom uit je leunstoel!', *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht*, 2018/7-8.

S.E. Zijlstra, 'Burgerplichten en burgerlasten in het bestuursrecht', *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht*, 2009/1.

J.W. Zwemmer, 'Horizontaal toezicht', *Weekblad fiscaal recht*, 2005/1213.

## **Jurisprudentie**

ABRVS 1 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017 (Bestemmingsplan Babberich).

## **Parlementaire stukken**

*Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2004/05, 29 362, nr. 31.

*Kamerstukken II* 2004/05, 29 643, nr. 4.

*Kamerstukken II* 2013/14, 33 750-VII, nr. 53.

*Kamerstukken II* 2013/14, 33 750, nr. 101.

*Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2017/18 34 986, nr. 3.

## **Rapporten**

Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat. Rapporten aan de regering* 63, Den Haag, Sdu Uitgevers 2002.

Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst, *Fiscaal toezicht op maat. Soepel waar het kan, streng waar het moet*, 2012.

## **Gemeentelijke wet- en regelgeving**

[Inspraak- en participatieverordening gemeente Den Haag 2012](#)

Verordening inspraak, digitale meningspeiling, burgerinitiatief en referenda Rotterdam, Gemeentebblad 2018, 120892

Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht, Gemeentebblad 2019, 318869

### **Websites**

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

<https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/participatiebeleid/participatieleidraad/>

<https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>